

Bern, 14. August 1978

E N T W U R F

Vortrag von Bundesrat Pierre Aubert  
am Auslandschweizertag 1978 in  
Einsiedeln, 26. August 1978

Als zentrales Thema für meine heutige Ansprache habe ich die Frage eines schweizerischen UNO-Beitritts gewählt. Zwei Gründe vor allem bewegen mich dazu. Einmal gehört diese Frage zurzeit zu den wichtigsten Prioritäten unserer Aussenpolitik und bin ich persönlich überzeugt, dass die Zeit für unser Land reif ist, der Weltorganisation beizutreten. Zum zweiten ist es mir aber auch ein Anliegen, Ihnen, die Sie als Schweizer im Ausland leben und Ihrer Heimat dennoch sichtbar verbunden geblieben sind, ein Problem darzulegen, das uns hier in der Schweiz stark beschäftigt und dessen Dringlichkeit vielleicht aus der Ferne nicht immer ganz leicht zu verstehen ist. Manche unter Ihnen werden auch die erst seit kurzem geschaffene Gelegenheit wahrnehmen, an Abstimmungen in der Schweiz teilzunehmen und deshalb an einer Information über die wichtigsten in unserem Lande anstehenden Fragen besonders interessiert sein.

Wie Sie möglicherweise wissen, ist es nun etwas über ein Jahr her, seit der Bundesrat seinen dritten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen veröffentlicht hat. In diesem Bericht spricht er sich zum ersten Mal mit aller Klarheit dafür aus, dass ein Beitritt der Schweiz zur UNO wünschbar ist. Er stellt in Aussicht, den eidgenössischen Räten in nicht allzu ferner Zukunft zu beantragen, die Frage Volk und Ständen zu unterbreiten.

Der Nationalrat und der Ständerat haben beide im vergangenen Winter in zustimmendem Sinne von diesem Bericht und seinen Schluss-

folgerungen Kenntnis genommen. Der Nationalrat ging sogar noch einen Schritt weiter und wünscht die Botschaft über den schweizerischen UNO-Beitritt "zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt". Der Ball ist somit wieder beim Bundesrat, der sich demnächst über die zeitliche Planung klar werden muss.

Sie mögen nun fragen, weshalb es, nachdem wir jahrelang ohne Mitgliedschaft bei der UNO ausgekommen sind, nun plötzlich so wichtig geworden sei, dieser Organisation beizutreten. Vielleicht wenden Sie sogar ein, Ihr derzeitiges Gastland befinde sich als UNO-Mitglied im Bereich der internationalen Zusammenarbeit keineswegs in einer besseren Lage als die Schweiz, die sich in den letzten dreissig Jahren ausserhalb der UNO gehalten habe. Ferner könne unser Land seine Disponibilität für gute Dienste besser wahren, wenn es sich nicht in die politischen Auseinandersetzungen in der UNO einmische.

Diese Argumente sind durchaus bedenkenswert, und Sie dürfen versichert sein, dass wir sie bei unseren Ueberlegungen nicht ausser acht lassen. Wir erkennen auch, dass die UNO keineswegs eine ideale Organisation ist, da ihr allzu sehr die Mängel anhaften, die im Wesen des Menschen und seiner Gesellschaft liegen.

Wenn der Bundesrat und das Parlament dennoch zum Schluss gekommen sind, dass die Schweiz der UNO beitreten sollte, so liegt dies einerseits in der Entwicklung der Weltorganisation selbst, andererseits auch in der allmählich sich wandelnden Stellung unseres Landes zu ihr. Lassen Sie mich dies näher erläutern.

Die UNO hat sich 1945 in ihrer Charta zum Ziel gesetzt, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, die Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, die internationale Zusammenarbeit und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern sowie Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander

der abgestimmt werden.

Diese Ziele kann auch ein Land wie die Schweiz voll unterschreiben. Warum wir der UNO nach ihrer Gründung trotzdem nicht beigetreten waren, liegt hauptsächlich darin begründet, dass sich die Organisation ursprünglich als Allianz der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges verstand, die ihre Ziele nötigenfalls mit Zwangsmassnahmen durchsetzen wollte.

Im Lauf der Jahre sind aber immer mehr Staaten, auch neutrale wie Schweden, Oesterreich und Finnland, zur UNO gestossen. Ausserdem wurden nach und nach die sogenannten ehemaligen "Feindstaaten", zuletzt 1973 die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, in die Organisation aufgenommen. Heute ist die UNO praktisch weltumfassend geworden. Vor allem auch als Folge des Entkolonisierungsprozesses hat sich ihre Mitgliederzahl seit ihrer Gründung beinahe verdreifacht. Der Gedanke hat sich immer mehr durchgesetzt, dass die UNO nur unter Beteiligung aller Staaten ihren Zielen näher kommen könne, weil nur so die dazu notwendige internationale Zusammenarbeit gesichert sei.

Während die in der Charta zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorgesehenen militärischen und nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen trotz der vom Sicherheitsrat beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien und dem Waffenembargo gegen Südafrika in der Vergangenheit ihre Funktionen kaum erfüllt haben, hat die UNO in Ergänzung dieser Bestimmungen mit den friedenserhaltenden Aktionen neue Methoden der Friedenswahrung entwickelt, die nicht in der Charta verankert sind. Am bekanntesten sind die sogenannten "Blauhelme". Diese militärischen Friedenstruppen werden im Gegensatz zu den militärischen Zwangsmassnahmen nur mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien entsandt und nur auf freiwilliger Basis aus Kontingenten von Mitgliedsstaaten rekrutiert. Sie sollen vermittelnd die Vorbedingungen für

eine friedliche Konfliktlösung schaffen und fügen sich somit besser in die heutige UNO ein, wo immer mehr erkannt wird, dass internationale Zusammenarbeit nur in Ueberwindung der Konfrontation fruchtbar sein kann.

Die Friedenssicherung wird jedoch nicht nur mit militärischen Kontingenten angestrebt. So versucht die UNO beispielsweise zurzeit, in Namibia - dem ehemaligen Südwestafrika - mitzuhelfen, den friedlichen Uebergang zu einem funktionierenden unabhängigen Staatswesen zu gewährleisten, indem sie prüft, inwieweit Zivilpersonen als Wahlüberwacher, Verwaltungsbeamte etc. zur Verfügung gestellt werden können, die sich zum grossen Teil aus Mitgliedstaaten rekrutieren würden.

Die UNO hat im Lauf der Jahre auch ihren Aufgabenkreis beträchtlich erweitert und die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit verlagert. Neben den politischen Problemen stehen immer mehr Fragen im Vordergrund, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder der Dritten Welt bedeutsam sind.

Im allgemeinen hat die Organisation in den letzten Jahren eher wieder eine gewisse Aufwertung erfahren. Nach dem Höhepunkt der Konfrontation zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten in den Jahren 1973 bis 1975 bemühen sich die Entwicklungsländer heute darum, pragmatischer nach Lösungen für die anstehenden Probleme zu suchen und haben die Industriestaaten, allen voran die USA, ihr Engagement verstärkt.

Wenn wir nun unser Verhältnis zur UNO neu überprüfen, so müssen wir diesen Entwicklungen Rechnung tragen; wir müssen die ganze Frage aber auch in den grösseren Zusammenhang unserer gesamten Aussenpolitik stellen.

- 5 -

Die Schweiz unterhält nicht nur mit allen Staaten dieser Welt diplomatische Beziehungen und bemüht sich, die bilaterale Zusammenarbeit auszubauen, sie hat in den letzten Jahren auch multilateral vermehrte Anstrengungen unternommen. In Europa haben wir durch unseren Beitritt zum Europarat und durch unsere aktive Mitarbeit an der Europäischen Sicherheitskonferenz KSZE unsere Bereitschaft bewiesen, politische Verantwortung zu übernehmen.

Weltweit hat sich die Schweiz profiliert durch ihre Mitwirkung in zahlreichen Organen und fast allen Spezialorganisationen der Vereinten Nationen - ich nenne hier als Beispiele lediglich die UNESCO, die FAO, die Internationale Arbeitsorganisation, die Weltgesundheitsorganisation und die UNICEF - sowie am Pariser Nord-Süd Dialog, der im Juni letzten Jahres zu Ende ging. Der humanitären Mission unseres Landes kam der Bundesrat nach, als er 1974 die Diplomatische Konferenz über das humanitäre Völkerrecht einberief, die - ebenfalls im Juni 1977 - mit der Verabschiedung von zwei Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen von 1949 abgeschlossen werden konnte.

Angesichts dieser vielfältigen Beteiligung der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit scheint es kaum noch verständlich, dass sie den letzten Schritt zur UNO-Mitgliedschaft bisher nicht gewagt hat. Dies umso weniger, als die UNO in den letzten Jahren ihre führende Rolle im ganzen System der Vereinten Nationen ausgebaut hat. In der Generalversammlung werden immer mehr auf allen Gebieten grundsätzliche Entscheidungen getroffen, die nachher die Grundlage für die Arbeiten in den Spezialorganisationen bilden. Als Nichtmitglied bleibt die Schweiz von diesem Entscheidungsprozess ausgeschlossen, was sich in mancher Hinsicht auf unsere eigenen Bestrebungen nachteilig auswirkt.

Ich will diese Situation an einem konkreten Beispiel erläutern: Wie Sie wissen, haben seit 1973 gewisse weltwirtschaftliche

Umwälzungen stattgefunden, von denen gerade ein Land wie die Schweiz mit seinen weitverzweigten Aussenwirtschaftsbeziehungen besonders berührt wurde. Die UNO-Generalversammlung hat ihrerseits an diese Entwicklung beigetragen durch eine Reihe von Beschlüssen, die auf die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung abzielen. Mit diesen Beschlüssen haben wir uns in den verschiedensten Gremien auseinanderzusetzen, ohne an deren Aushandlung beteiligt gewesen zu sein. Unter anderem stehen diese Fragen auch im Mittelpunkt des Nord-Süd Dialogs, der nach der erwähnten Pariser Konferenz wieder ein zentrales Thema der UNO geworden ist.

Aehnliche Probleme bieten sich uns bei der Kodifizierung des Völkerrechts. Als neutraler Staat haben wir ein besonderes Interesse daran, dass die internationalen Beziehungen auf Rechtsnormen gegründet sind, und dass wir einen Einfluss auf die Gestaltung dieser Normen ausüben können. Heute werden jedoch die meisten Uebereinkommen auf diesem Gebiet von UNO-Gremien vorbereitet und von der Generalversammlung verabschiedet.

Besondere Aufmerksamkeit verdient unsere beschränkte Teilnahme an der Diskussion über die Verwirklichung der Menschenrechte. Mit den beiden Pakten hat die UNO ein wichtiges normatives Instrumentarium zum Schutze dieser Rechte geschaffen. Zusätzlich wurden namentlich an der letzten Generalversammlung Initiativen ergriffen, um ganz bestimmte Menschenrechte zu schützen. So liegt der UNO-Menschenrechtskommission ein schwedischer Entwurf zu einem Uebereinkommen gegen die Folter vor und ist an der letzten Generalversammlung erstmals eine Resolution zum Schutze politischer Häftlinge verabschiedet worden. Dass die UNO in diesen Bereichen etwas unternimmt, ist für uns von besonderer Bedeutung. Wie Sie vielleicht gehört haben, teilt der Bundesrat die Sorge weiter Bevölkerungskreise unseres Landes über das Los der politischen Häftlinge und über die verbreiteten Folterpraktiken. Hier fänden wir als Mitglied der UNO eine unserer humanitären Tradition angemessene Aufgabe, indem wir

uns zusammen mit andern Staaten dieser Probleme annehmen und auch deren Initiativen unterstützen würden. Dank dem Verständnis uns befreundeter Staaten können wir zurzeit den schwedischen Uebereinkommensentwurf gegen die Folter prüfen und der UNO unsere Bemerkungen dazu mitteilen. Damit sind aber unsere Mitwirkungsmöglichkeiten als Nichtmitglied bereits wieder erschöpft.

Ein anderer Punkt, wo unsere Interessen empfindlich berührt werden, ist die Diskussion in der Generalversammlung über die Umsiedlung einzelner Organe der UNO von New York und Genf nach Wien, wo zurzeit der grosse UNO-Komplex des Donauparks entsteht. Diese Diskussion zwingt uns, uns mehr denn je auf die traditionelle internationale Rolle Genfs zu besinnen und alles daran zu setzen, sie auch in Zukunft zu erhalten.

An diesen Beispielen zeigt es sich, dass unser Abseitsstehen von der UNO keinesfalls so unproblematisch ist, wie es manchmal scheinen mag, dass vielmehr konkrete schweizerische Interessen auf dem Spiele stehen. Um diese Interessen wahrzunehmen, genügt unsere Beobachterstellung nicht mehr, die im übrigen auch an politischer Bedeutung eingebüsst hat, seit die beiden deutschen Staaten Mitglied der UNO geworden sind und zahlreiche Freiheitsbewegungen einen besser geregelten Beobachterstatus erhalten haben.

Heute ist die Schweiz der einzige Staat, welcher der UNO aus eigenem Willen ferngeblieben ist. Sie hat folglich auch ganz allein die Verantwortung für ihre Haltung zu tragen. Gerade unter den uns besonders nahe stehenden Ländern gibt es viele, die immer weniger verstehen, warum wir uns einerseits dagegen sträuben, wie jeder andere Staat dieser Welt die in der UNO-Charta verankerten Verpflichtungen zu übernehmen, und warum wir dann andererseits doch immer wieder dort Anspruch auf Mitwirkung erheben, wo es unsere eigenen Interessen zu verteidigen gilt. Neuere Erfahrungen beweisen uns, dass der Wille der Staatengemeinschaft eindeutig abgenommen hat, uns in einzelnen Fällen eine Sonderstellung zuzugestehen.

Als die letzte Generalversammlung beschloss, 1980 eine Sondersession über Nord-Süd Fragen abzuhalten und zu deren Vorbereitung einen Plenarausschuss einsetzte, bekundete die Schweiz ihr grosses Interesse, als Teilnehmerin an der Pariser Konferenz nun auch an der Fortsetzung des Nord-Süd Dialogs in den Vereinten Nationen mitzuwirken. Es bedurfte intensiver diplomatischer Bemühungen, bis es uns schliesslich gelang, in diesem Plenarausschuss Einsitz zu nehmen. Es galt, den nicht unbeträchtlichen Widerstand einiger unserer engsten westlichen Partner zu überwinden, die politische Bedenken hegten und befürchteten, die Schweiz könnte einen Präzedenzfall für die volle Mitwirkung anderer Beobachter, beispielsweise Nord-Koreas oder der Befreiungsbewegungen, namentlich der PLO, in Organen der UNO bilden.

Dass wir dieses Vorgehen nicht beliebig wiederholen können, haben wir im Zusammenhang mit der Sondersession der Generalversammlung über Abrüstung erfahren, die vor wenigen Wochen in New York abgehalten worden ist. Ich bin der Meinung, dass die Abrüstung ein Thema ist, mit dem sich jeder Staat und gerade ein neutraler Staat wie die Schweiz auseinandersetzen muss, weil jede politische oder materielle Entwicklung auf diesem Gebiet vor allem im regionalen Bereich unsere Sicherheit beeinflusst. Nur beiläufig erwähne ich, dass die Abrüstungskonferenz von 1932 sogar von Bundesrat Motta präsiidiert worden ist! Diesmal ist uns aber von einigen westlichen Staaten unmissverständlich bedeutet worden, es sei nicht erwünscht, dass die Schweiz als Nichtmitglied der UNO in der Generaldebatte das Wort ergreife. Deutlicher als bei früheren Gelegenheiten erfahren wir, dass wir an einem Punkt angelangt sind, wo wir die Konsequenzen unserer Nichtmitgliedschaft tragen müssen.

Dies gibt mir umso mehr zu denken, als unsere Mitgliedschaft mit den Grundsätzen unserer Aussenpolitik voll vereinbar wäre. Die Neutralität verlangt nicht von uns, dass wir uns von der übrigen Welt abkapseln. Im Gegenteil, gerade sie ist es, die unsere Politik



der weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten und der Solidarität mit ihnen bestimmt. Diese Solidarität erstreckt sich nicht allein auf den humanitären Bereich, wo sich die Schweiz traditionell bewährt hat, sondern fordert auch Verständnis für die Probleme anderer Völker und die Bereitschaft, an deren Behebung aktiv beizutragen.

Manchen verantwortungsbewussten Bürgern unseres Landes scheinen die in der Charta aufgeführten Sanktionen Neutralitätsprobleme zu stellen. Dazu ist zu sagen, dass die Beteiligung eines neutralen Staates an militärischen Zwangsmassnahmen in der Tat nicht in Frage käme. Die Charta bietet aber einen Ausweg, indem eine solche Beteiligung nur aufgrund eines mit dem Sicherheitsrat abgeschlossenen Abkommens, das nach den Regeln des innerstaatlichen Verfassungsrechts des jeweiligen Mitgliedstaates ratifiziert werden muss, überhaupt möglich ist.

Nichtmilitärische Sanktionen müssen von allen dazu aufgeforderten Mitgliedstaaten automatisch durchgeführt werden. Sie sind aber auch nicht von vorneherein unvereinbar mit der Neutralität. Der Sicherheitsrat hat sich im übrigen sowohl bei den wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien als auch beim Waffenembargo gegen Südafrika zusätzlich an die Nichtmitgliedstaaten gewandt. Im Falle Rhodesiens hat der Bundesrat autonome Massnahmen getroffen. Ein schweizerisches Waffenembargo gegen Südafrika besteht bereits seit 1963.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass andere neutrale Staaten, namentlich Oesterreich und Schweden, der UNO seit Jahren angehören und noch nie vor die Wahl zwischen ihren Verpflichtungen aus der UNO-Charta und ihrer Neutralität gestellt wurden. Im Gegenteil, gerade wegen ihrer Neutralität konnten sie der Völkergemeinschaft im Rahmen der UNO immer wieder Dienste erweisen, die einem andern Staat nicht in der selben Weise möglich gewesen wären.

- 10 -

Diese Ausführungen mögen erhellen, dass die Argumente für einen UNO-Beitritt gegeben sind. Die Nachteile bei einem weiteren Fernbleiben werden künftig eher noch zunehmen. Vor allem sind auch uns befreundete Staaten immer weniger gewillt, uns eine ausnahmsweise volle Mitwirkung zu ermöglichen, wo unsere Interessen direkt berührt werden.

Im Übrigen scheint mir auch ein Hinweis darauf wichtig, dass die aus einem Beitritt erwachsenden Kosten für die Schweiz durchaus tragbar wären. Unser Jahresbeitrag an die UNO würde 0,96 Prozent des gesamten Budgets der Organisation, heute also etwa 4,5 Millionen Dollar, betragen. Wenn wir bedenken, dass wir bereits jetzt jährlich rund 90 Millionen Schweizerfranken an internationale Organisationen des Systems der Vereinten Nationen bezahlen, so sollte uns die finanzielle Seite nicht vom UNO-Beitritt abhalten.

Ueberhaupt halte ich es für verfehlt, bei der Beitrittsfrage allein von einer Kosten - Nutzen Rechnung auszugehen. Bei allen Unvollkommenheiten ist die UNO doch heute das einzige zentrale Forum, wo sich Vertreter aller Staaten dieser Welt zusammenfinden und sich um eine bessere Zukunft für die Völker bemühen. Dass dieses anspruchsvolle Unterfangen nicht nur von Erfolgen gekrönt sein kann, versteht sich wohl von selbst. Es wäre zu wünschen, dass unsere Mitbürger und vor allem die heranwachsende junge Generation, die über die Zukunft unseres Landes zu entscheiden haben wird, immer mehr zur Erkenntnis gelangen, dass ein Leben in der heutigen Welt von uns mehr Verantwortung und Solidarität nicht nur dem eigenen Land, sondern auch den ärmeren und ärmsten Völkern gegenüber verlangt.

*Articles joints au Centre de  
un ed. f. col. en.*

0.714.0 - GR/ry

Bern, 15. August 1978

Notiz an das Politische Sekretariat

Rede Bundesrat Auberts  
an der Auslandschweizer-  
tagung 1978 in Einsiedeln

Ihrem Wunsch entsprechend haben wir für die Rede Bundesrat Auberts an der Auslandschweizertagung 1978 in Einsiedeln einen Text "Schweiz - UNO" ausgearbeitet, den wir Ihnen in der Beilage übermitteln.

Minister Jaccard hatte uns davon unterrichtet, dass dieser Text das "Zentrum" einer Rede bilde, in der noch andere Gegenstände behandelt würden, und dass etwa zehn Seiten benötigt würden. Wir haben uns an diese Angaben gehalten.

Politische Abteilung III

(Pometta)

Kopie an :

Herrn Botschafter Weitnauer